

## FRANCESCO PACIFICO

*(Presidente dell'Associazione Nazionale Autoservizi in Concessione)*

### IL SISTEMA DEL TRASPORTO PUBBLICO SU GOMMA: RUOLO DELLA REGIONE

Ringrazio il Presidente e buongiorno a tutti. Come umbro, permettetemi anzitutto di salutare il Presidente di questa sessione, il prof. Ciaurro, che ho conosciuto per la prima volta in questa sede. Sebbene egli sia stato Sindaco della città di Terni per tanti anni, non abbiamo avuto occasione di conoscerci se non qui ad Acireale e ciò, ovviamente, non può che farmi piacere.

Il tema che mi è stato affidato è di grandissima attualità: il ruolo della Regione nel sistema del trasporto pubblico su gomma. Basta solo ricordare alcuni precisi riferimenti giuridici, vale a dire la legge n. 59, il decreto legislativo n. 422, nonché le modifiche che a questo decreto sono state recentemente proposte dal Governo per sottoporle all'esame delle Commissioni. A questo quadro normativo dobbiamo aggiungere il disegno di legge di riforma degli artt. 22 e 23 della l. n. 142/90, sui servizi pubblici locali, che, dopo un *iter* molto lungo e travagliato, sta vedendo la luce ed ha dei riflessi importanti sul settore del Trasporto Pubblico Locale.

Nel quadro dei riferimenti legislativi voglio portare il contributo alla discussione in quanto Presidente dell'Associazione nazionale autoservizi in concessione che associa le imprese private del settore: queste si caratterizzano per il basso livello di mercato (che non arriva al 20%) e ciò costituisce un'anomalia nel quadro dell'Unione Europea, ove questo tipo di rapporto si avvicina al 50%. In alcuni dei riferimenti giuridici che poc'anzi ricordavo è chiaro il recepimento di provvedimenti comunitari: in questo processo di integrazione non possiamo non auspicare un allineamento

e un'armonizzazione della società italiana rispetto allo *standard* comunitario.

Vorrei fare adesso una considerazione che ormai, come semplice cittadino non sfugge più a nessuno. La legge n. 59 aveva indicato tre anni fa che l'obiettivo del legislatore delegato, quindi del Governo, nell'emanare il suo decreto legislativo, è consistente nel superamento degli assetti monopolistici nel settore. Nella vita di tutti i giorni assistiamo al persistere di situazioni monopolistiche che ormai non sono più accettabili. In Italia si potrebbe scrivere una lista lunghissima di operatori in regime monopolistico con i quali abbiamo convissuto e che abbiamo sempre accettato, ma che oggi, alla luce del processo di liberalizzazione in atto, la popolazione non è più disposta ad accettare: si pensi, ad esempio, alla telefonia.

Ritorniamo al settore specifico dei nostri lavori, che è quello del Trasporto Pubblico Locale, per riprendere questo concetto fondamentale: il decreto 422, le modifiche ad esso recentemente proposte dal Consiglio dei Ministri, la riforma della legge 142, decretano finalmente una necessità inderogabile che, a medio termine, dopo un periodo transitorio, sancirà la fine dell'affidamento diretto dei servizi pubblici degli Enti Locali a società di loro proprietà. Tutti gli affidamenti della gestione dei servizi pubblici, compresi i trasporti, devono essere regolati da gare ad evidenza pubblica. E' questo un risultato per il quale abbiamo a lungo lavorato e per il quale l'Associazione si è costituita cinquantadue anni fa, e che salutiamo con grandissima euforia perché il confronto finalmente sarà la regola generale, anche in Sicilia. Noi non abbiamo paura del confronto. Osserviamo le cifre del '97: in Sicilia si assiste ad un rapporto diverso rispetto alla media nazionale degli autoservizi privati in regime di concessione poiché questi ultimi coprono ben il 47% del mercato complessivo (contro il 20% della media nazionale), mentre il restante 53% è coperto dalle aziende pubbliche. Ciononostante, nel 1997, il 64% delle risorse della Regione è stato destinato al comparto delle aziende pubbliche, e solo il 36% alle aziende private. Ciò significa che noi non solo non temiamo la concorrenza, ma la auspichiamo, perché il giorno in cui vi sarà un vero confronto probabilmente queste cifre assumeranno valori diversi.

Fatte queste premesse dobbiamo individuare le linee portanti del processo di riforma così come emergono dai riferimenti legislativi e dai provvedimenti che ho citato all'inizio della mia relazione. Non v'è dubbio che il decreto 422, ma soprattutto le modifiche che in questo periodo sono state ad esso apportate, stanno costruendo un impianto che costituisce un buon punto di riferimento, anche a livello europeo, e stanno delineando in Italia un quadro piuttosto avanzato (anche se paragonato ad altri grandi Paesi dell'Europa) in ordine alla riforma di questo settore e alla realizzazione di un mercato di rilevante importanza.

Vediamo gli aspetti più importanti a cominciare dall'obbligo di trasformare in società per azioni tutte le gestioni municipalizzate o aziende speciali. Si tratta di un fatto di grande importanza, perché le regole del gioco saranno solo quelle scritte nel codice civile: parteciperemo tutti allo stesso gioco, le carte potranno essere diverse, ma le regole e il gioco sono uguali per tutti.

Dal 2003 assisteremo al *de profundis* dell'affidamento diretto: tutti gli affidamenti dovranno essere fatti con gare ad evidenza pubblica, e anche questo è un grande passo in avanti.

È inoltre prevista, ed è questa una novità per il nostro ordinamento, l'introduzione del principio di reciprocità. La proposta che ha trasmesso il Consiglio dei Ministri alle Commissioni prevede che alle gare non potranno partecipare quelle imprese che godono di diritti esclusivi o che lavorano in situazioni di monopolio in casa loro. Si tratta di un concetto di grande importanza, e, se non lo si tiene ben fermo, la liberalizzazione a livello europeo rischia di trasformarsi in una sorta di colonizzazione, che è cosa ben diversa. Si pensi, ad esempio, ad una grande azienda di trasporto monopolista in casa propria, supponiamo a Parigi, che fa *shopping* in tutta Europa nei confronti di aziende o partecipando a gare per la gestione di servizi.

L'introduzione del criterio di reciprocità mi sembra un fatto indubbiamente salutare e benefico per il mercato.

Ancora: il giudizio per l'affidamento delle gare deve ispirarsi al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Credo che non sia necessario ricordare i non pochi guasti che l'utilizzo sel-

vaggio del criterio, *tout court*, dell'offerta più bassa, ha comportato in una serie di settori, dall'edilizia a quello dei servizi delle pulizie.

Dobbiamo quindi ispirarci a criteri diversi che, accanto al prezzo, introducano il richiamo ad altri parametri: dalla qualità del servizio a quello della impresa erogatrice, tenendo anche in considerazione progettazione ed organizzazione del servizio.

E' importante questo impulso al miglioramento dell'offerta e della qualità del servizio che discende da tutto l'impianto della riforma: dobbiamo sfruttare questa occasione per portare la qualità dei servizi richiesti e la qualità delle imprese erogatrici ad un livello competitivo sul piano europeo. Dobbiamo investire in formazione, in qualità, in mezzi: ciò significa che le risorse devono essere adeguate. Non è la prima volta che nel nostro Paese assistiamo ad un processo di riforma ben delineato sul piano giuridico ma vanificato dalla insussistenza di risorse finanziarie.

La riforma alcuni paletti li pone quando, per esempio, parla - usando un termine improprio - di "servizi minimi". Tengo a precisare che questa espressione è impropria - lo dirò ampiamente nella prossima relazione l'ing. Sciarrone - perché abbiamo voluto tradurre in modo diverso ciò che la Comunità Europea aveva chiamato "servizi sufficienti", quantitativamente e qualitativamente, al soddisfacimento dei bisogni della mobilità. Qualche Regione considera "minimi" quei servizi che le proprie risorse gli consentono di fornire. Questa impostazione non solo non è corretta sul piano della interpretazione della norma, ma contiene il rischio di non soddisfare la domanda di mobilità della popolazione; in secondo luogo, segna la fine di un tessuto di imprese che oggi svolgono quest'attività.

Il concetto di "servizio minimo" va allora corretto e riportato alla sua interpretazione autentica, ossia servizio che deve, quantitativamente e qualitativamente, soddisfare la domanda di mobilità. Le Regioni hanno un ruolo decisivo, poiché devono definire quali sono, all'interno del proprio territorio, "i servizi minimi".

Questo è uno dei paletti che la riforma pone. L'altro paletto è il contratto di servizio, che poc'anzi il Presidente Ciaurro richiama: si tratta di uno strumento nuovo, per molti aspetti inesplorato e che dovremo studiare con serietà ed impegno.

Il contratto è inefficace se non è accompagnato da risorse certe, ossia come corrispettivo rispetto ad una prestazione di trasporto. Questo pone dei seri problemi per chi, come la Regione, ha la responsabilità piena, anche sul piano finanziario, del settore del Trasporto Pubblico Locale. Speriamo che la situazione in Sicilia cambi rispetto al biennio '98-'99, quando, a piazza dell'Esquilino 99, sede dell'ANAC, pervenivano quotidianamente una serie di segnalazioni da parte delle imprese nostre associate che hanno vissuto per due anni in un clima di estrema incertezza sia per la quantità che per i tempi di erogazione delle risorse. Queste imprese hanno lavorato in una situazione di grande sofferenza, e le cause di questi ritardi non sono ancora chiare. Le nostre imprese si sono impegnate per un proficuo chiarimento con le istituzioni, in particolare con la Regione Sicilia nelle sue diverse ramificazioni: il cammino della riforma passa attraverso il sentiero della certezza delle risorse. Mi auguro che l'espressione "servizi minimi" venga sostituita al più presto per non continuare ad alimentare l'equivoco.

La riforma del TPL si presenta - come diceva giustamente il prof. Ciaurro - in un quadro giuridico di grande speranza, la speranza di migliorare la situazione da cui siamo partiti.

Le parole che ho sentito poc'anzi dall'ing. Laguzzi, sono quelle che diceva tre anni fa quando cominciavamo ad affrontare il problema della integrazione ferro-gomma e dimostrano l'evoluzione alla quale sono andati incontro nel settore dei trasporti locali. L'integrazione ferro-gomma è un tema interessantissimo sul quale, almeno fino a qualche tempo fa, ognuno di noi avrebbe dato una interpretazione diversa. Parlo di integrazione modale, non di quella tariffaria sulla quale grandi discussioni non ci sono mai state. Voglio ricordare che qualche anno fa il direttore generale delle FS invitava i ferrovieri a contare i viaggiatori sui treni che passavano, soprattutto quelli locali, e a segnalare quando i passeggeri non arrivavano a cinquanta unità, perché in quel caso il treno poteva essere sostituito da un autobus.

Esistono, sul territorio nazionale alcune aree, e sono quelle metropolitane, ove il confronto ferro-gomma, e quindi l'integrazione strada-ferrovia, è decisamente orientata a favore del ferro. E ciò non

deve stupire ove si consideri la facilità con la quale il treno penetra nel cuore delle grandi aree metropolitane. Sul piano tecnico-organizzativo, e probabilmente sul piano economico, il treno è una alternativa valida al gommato, specie quando entrano in gioco valori diversi, come per esempio la qualità dell'aria, la polluzione urbana, la congestione veicolare, ecc.

Vi sono poi, accanto a queste aree metropolitane (che sono limitate), grandissime parti del territorio nazionale per le quali il discorso è esattamente opposto. Se cominciamo a comprenderci su questo punto, ritengo si possa progettare un sistema che possa individuare le sovrapposizioni, a studiarle ed a comprendere quali dei due sistemi (ferro o gomma) sia preferibile: e non per conservare o difendere un orticello di interessi, ma con l'obiettivo di conseguire un assetto dei trasporti che sia il più efficiente ed economico possibile ed in grado di vincere la grande sfida nei confronti della motorizzazione privata. Riuscire ad accordarsi su questi punti è estremamente importante, e in tal modo potremmo eliminare alcune espressioni equivoche che continuano a circolare, come ad esempio "soppressione dei doppianti".

Ciò significa che dobbiamo lavorare insieme: oltretutto abbiamo una casa comune, la Federtrasporto, che ha organizzato questo Convegno e nel quale i raggruppamenti cominciano a collaborare assiduamente su alcuni temi: credo che uno di questi potrà essere proprio quello della stesura di un progetto, o comunque dell'approvazione di regole, con le quali proporre un processo di integrazione ferro-gomma.

L'ultima parola, consentitemi di dirlo, riguarda gli aspetti associativi. Si assiste negli ultimi anni della nascita di un nuovo soggetto, gli artigiani, e non solo nel Trasporto Pubblico Locale, ma nell'altro settore, non meno rilevante che è quello del trasporto turistico.

Vorrei ricordare che su circa seimila licenze comunali di autobus in noleggio da rimessa, cioè di autobus turistici, circa la metà vengono gestite da aziende che sono associate all'ENAT e l'altra metà (tremila autobus) sono invece gestite da artigiani. Si tratta di una figura che nel campo del trasporto si sta imponendo con forza e

con la quale va costruito un processo per armonizzare trattamenti, tempi di lavoro e regole del gioco. Faccio un esempio adesso. La nuova direttiva che si sta studiando sui tempi di lavoro nel trasporto a livello europeo riguarderà soprattutto le imprese e rischia di non riguardare gli artigiani: ciò creerebbe una inaccettabile distorsione del mercato. E' solo un esempio per spiegare come nel nostro settore esiste, e non si può ignorare, un soggetto con il quale è doveroso instaurare un dialogo, anche per evitare "l'operazione lumaca": trecento autobus, giorno venti luglio, circoleranno a venti chilometri l'ora lungo il raccordo anulare di Roma e altrettanti nell'autostrada del sole, tra Firenze e Bologna. Questi atteggiamenti devono richiamare tutte le persone di buona volontà alla ricerca di un terreno di confronto. In sede di Federtrasporto, per esempio, avevamo pensato ad un *forum* affinché anche gli artigiani possano esprimere con chiarezza le proprie posizioni; in tal modo potremo fare di questo nuovo soggetto uno degli attori sulla scena del settore trasporto, che è ormai in via di riforma. Vi ringrazio.





**GIANFRANCO CIAURRO**

*(c.s.)*

Ringrazio l'ing. Pacifico per la sua interessante esposizione e vorrei anche ricambiare il suo cordiale saluto umbro. Lui abita a Perugia, io a Terni, viviamo nei due capoluoghi della Regione umbra, ma siamo dovuti arrivare sino ad Acireale per incontrarci.

Adesso cedo la parola all'ing. Sciarrone, esperto del Piano Generale dei Trasporti, che parlerà della definizione dei “servizi minimi” e delle previsioni per la Sicilia nel Piano Generale dei Trasporti. Quello dei “servizi minimi”, sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità, è un argomento che ha trattato anche l'ing. Pacifico. Prego ora l'ing. Sciarrone di prendere la parola.